

天皇杯受賞

「地域の発意による広域的なむらづくりの取組」

受賞者 くしいけ ち く のうぎょうしんこうかい
櫛池地区農業振興会

にいがたけんじょうえつし
(新潟県上越市)

■ 地域の沿革と概要

新潟県上越市は県南部に位置し、平成17年の14市町村合併により新潟市、長岡市に次ぐ県内第3の人口を擁す都市となった。

清里区は、北は合併前の上越市、南は長野県飯山市に隣接し、平地から山間地に渡る総面積37km²、人口3,200人、900世帯の純農村地域である。縄文遺跡や古墳も多く、古くから人々が農耕を主として定住していた地域でもある。現在、地域の産業は、肥沃な農地と自然環境を利用した稲作が主体であり、標高30～490mに広がる水田は昭和45年からほ場整備が進められ、現在、92%のほ場整備率となっている。また、農業集落排水事業の実施により、下水道整備率は98%となっている。さらに、県内でもいち早く農業担い手公社を立ち上げ、集落営農の推進と中核農家の育成にも取り組んでいる。

■ むらづくりの概要

1. 地区の特色

櫛池地区は清里区の中で最も山間に位置しており、櫛池川の両岸に散在する11集落からなる。冬季の積雪が2～3mにも及ぶ豪雪地帯であり、農

第1図 位置図



* 白地図 KenMap の地図画像を編集

第1表 地区の概要

事 項	内 容
地区の規模	集落の集合体
地区の性格	地縁的な集団等
農 家 率	67.4% (内訳) 総世帯数 261戸 農 家 数 176戸
販売農家数	144戸 (内訳) 専業農家 22戸 Ⅰ兼農家 10戸 Ⅱ兼農家 112戸
主要作物 ()内粗生産額	水稻 (227百万円) そば (1.4百万円)
農用地の状況	耕地計 203ha (内訳) 田 198ha 畑 4ha 樹園地 1ha 耕地率 8.80% 農家一戸当たり農用地面積 1.2ha

業生産条件、居住条件ともに厳しい典型的な中山間地域である。なお、昭和 51 年から始まったほ場整備は、10～20 a 区画を中心に水稻作付可能面積の 85% が完了している。

2. むらづくりの基本的特徴

(1) むらづくりの動機、背景

豪雪地帯でもある櫛池地区は、全国の中山間地域と同様、高齢化・過疎化が進行している。

地区内には、単独では農業生産のみならず、居住し続けることも困難となるいわゆる「限界集落」が発生することも懸念されていた。この点については地元の行政も強い危機感を抱いており、上越市は独自の聞き取りによる「限界集落調査」を実施している。



写真 1 棚田が広がる地区の景観

このような中、地域においては、国土を守る公益的な機能の維持、特色ある農業の振興、就業の場の確保、定住条件の整備などの観点から、櫛池地区全体を守るためには、集落の範囲を越えた連携体制を構築し、全集落が一体となった活動が不可欠との認識が醸成され、広域的な組織づくりに取り組んできた。

ア むらづくりについての合意形成の過程とその内容

① 「櫛池地区生産組織連絡協議会」の発足

櫛池地区では、従来、集落を範囲とする 7 つの生産組織により農業機械の有効利用等が図られてきたが、経営規模が小さいためコスト低減にも限界があった。このため、平成 16 年 11 月に生産組織の代表が集まり、「櫛池地区生産組織連絡協議会」を設立し、農業機械のさらなる効率的利用や作業の協力体制が構築された。

② 「清里区中山間地域等直接支払集落協定」の締結

櫛池地区では、従来、地域住民自らが国や県の各種施策を適切に活用していた。平成 12 年から開始された「中山間地域等直接支払制度」についても全ての集落（地区の 11 集落及び隣接する 1 集落）それぞれで実施していた。

17 年度から本対策は「第 2 期対策」に移行することとなったが、制度の内容が、自律的・継続的な農業生産活動等の体制整備に向けた前向きな取組等を推進する仕組みに一部改正された。これを受け従来の集落毎の取組内容のままでは、交付金が 20%（地区全体で年間 800 万円、5 年間で 4,000 万円）減額される恐れが強いことが明らかとなった。

このため、集落代表者は 5 年間の活動実績を踏まえ、第 2 期対策への移行に向けて意向調査を実施した。その結果は以下のようなものであった。

第 2 表 意向調査結果

結 果	理 由
「現状のまま」 3 集 落	・ 地元意識が薄れることにより協定への参加意識が薄まる ・ 国や県の状況がよく見えない 等
「複数集落単位」 3 集 落	・ 用水やため池管理の関係でまずは隣接集落と併合 （将来的には一本化） ・ 最初から一本化でまとまるか不安 等
「一本化」 5 集 落	・ 個別集落毎だと会計など事務処理の負担が大きい ・ 集落毎の事務軽減のため専従職員が必要となれば雇用機会 が生まれる ・ 多面的機能の維持までは一本化でないと困難 等
「2 期対策に参加できない」 1 集 落	・ 5 年間の営農継続が困難な農家が多い

地域では、この意向調査結果を踏まえてさらに集落代表者会議を開催し、議論の結果、集落協定を一本化することでまとまった。

この結果、平成 17 年 7 月には、豪雪地帯の中山間地域における 12 集落（地区に隣接する 1 集落を含む。）を範囲とする広域的な「清里区中山間地域等直接支払集落協定」が締結されるとともに、その推進体制として、9 月には「清里区中山間地域等直接支払集落協定協議会」が発足した。

単独では営農継続が困難となっていた集落も広域協定が締結されたことにより、営農継続への不安が解消され、地区全体で農地を守っていくという意識が強くなった。

③ 「櫛池地区農業振興会」の設立

これら取組により、櫛池地区における農業振興関係の組織は「櫛池地区生産組織連絡協議会」、「清里区中山間地域等直接支払集落協定協議会」及び櫛池地区の認定農業者を構成員とする「清里区認定農業者連絡協議会」の 3 組織が併存することとなった。

しかしながら、高齢化や後継者不足による集落機能の低下が否めない現実がある中、これら広域組織の運営のために地域の負担が増加することは意図するところではなかった。そこで、3 組織の目的や事業を代行する機関を改めて設置することを検討した結果、平成 18 年 9 月、町内会長、農家組合長、直接支払支部代表、生産組織代表、認定農業者で構成する「櫛池地区農業振興会」（以下「農業振興会」という。）が発足した。

農業振興会の目的は以下の 3 点である。

- ・ 櫛池地区が一つになって農地・農家・集落・地区を守る体制づくり
- ・ 櫛池地区の集落や農家が不足する機能を補い合える体制づくり
- ・ 徹底した生産コストの低減

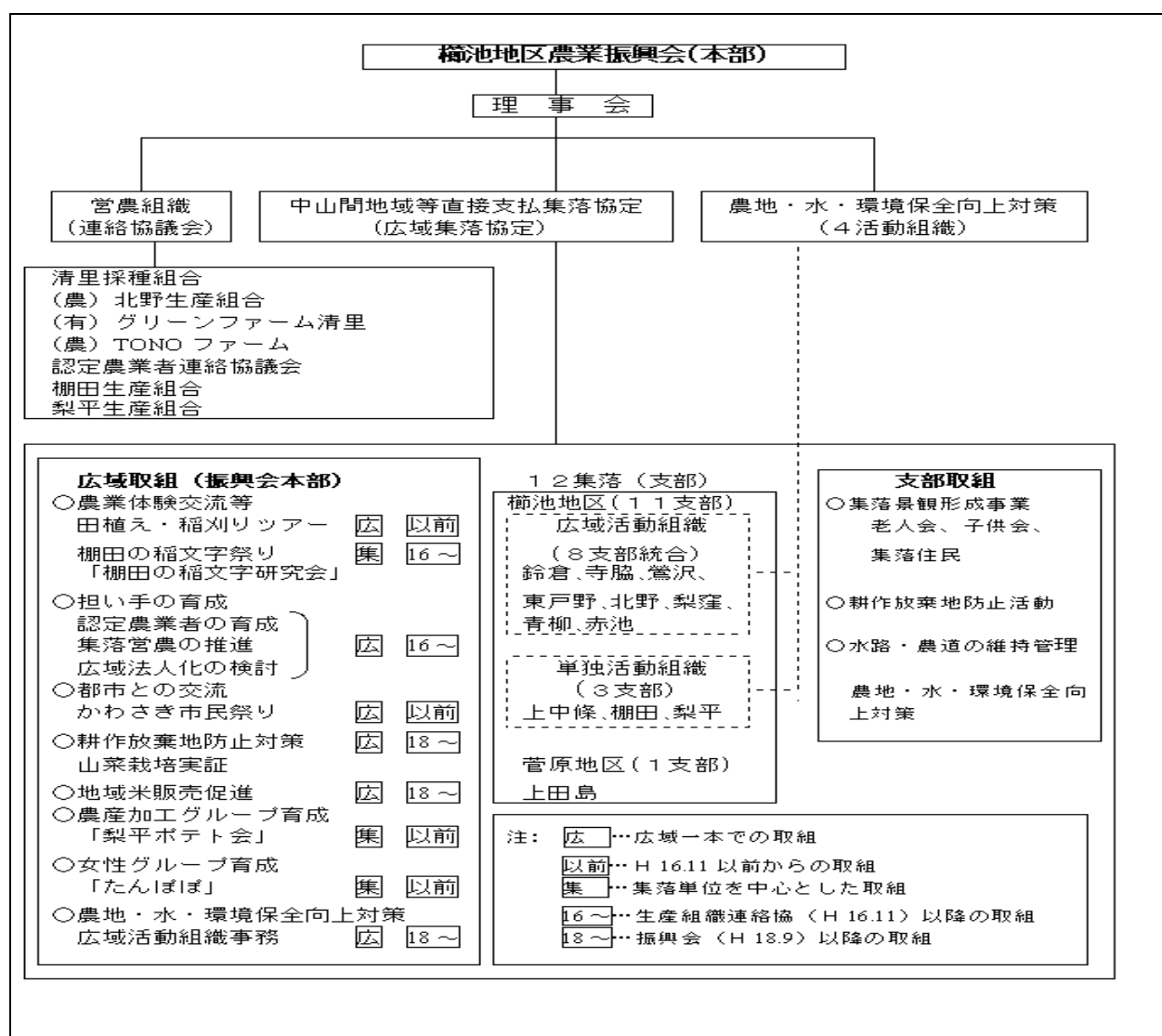
農業振興会設立に伴い、「櫛池地区生産組織連絡協議会」は所期の目的を達成したため平成19年4月に解散した。また、「清里区中山間地域等直接支払集落協定協議会」は、当面、第2期対策期間中は存続させるものの、第3期対策への移行に際しては農業振興会への統合を前提に組織再編が検討されている。

(2) むらづくりの推進体制

櫛池地区におけるむらづくり活動の体系図は、第2図のとおりである。

従来、むらづくり活動は集落単位で行われてきたが、平成18年の農業振興会発足後は、広域的な取組は農業振興会が中心的な担い手となって行われるようになった。集落単位でのむらづくり活動に関しては、農業振興会は地区全体の広域的なコーディネーター的役割を果たし、各集落は農業振興会の支部と位置づけられる。具体的な伝統芸能や祭り等の活動はこの支部（集落）単位の自主的な活動が基本となっている。

第2図 むらづくり推進体系図



ア 「櫛池地区農業振興会」の主な業務と構成

農業振興会の主な業務は以下のとおりである。

- ・ 中山間地域等直接支払交付金の事務処理
- ・ 中山間地域等直接支払広域事業の企画、事務処理
- ・ 農地・水・環境保全向上対策「広域組織」の事務処理
- ・ 櫛池地区の各種団体の会合場所（地域住民のより処、交流の場として）
- ・ 農業法人、生産組合等の連絡調整、会計事務支援

役員は、会長、副会長各 1 名、理事 7 名、監査 2 名で構成され、会員は現在 52 名となっている。

広域活動の充実を図るため、農業振興会では活動グループを育成している。具体的には 5 つの専門部会（「都市農村交流部会」「園芸果樹部会」「耕作放棄地対策部会」「農産物加工販売部会」「ホームページ制作部会」）を設置し、それぞれ役員や内外の有識者等が部員となり活動している。また、営農組織のさらなる広域化を目指し、集落営農組織の支援の検討を行っている。

なお、農業振興会の事業計画の作成や運営に際しては、上越市、J A、上越農業普及指導センター、新潟大学の支援を受けている。

イ 「櫛池地区農業振興会」の運営経費

農業振興会が行う広域的な活動経費には、「中山間地域等直接支払制度」等により交付される交付金の一部が充てられている。

中山間地域等直接支払制度が第 2 期対策に移行する際、従来は集落を単位としていた 12 の協定を一本化したことは先に述べたとおりだが、この時に、交付金の配分が下表のように改められた。

第 3 表 中山間地域等直接支払交付金の配分方法（10 a 当たり）

	1 期対策	2 期対策	増 減
個 人 配 分	11,000 円	10,500 円	▲ 500 円
集団共同取組活動	10,000 円	8,500 円	▲ 1,500 円
広域共同取組活動	—	2,000 円	2,000 円
合 計	21,000 円	21,000 円	0 円

配分の見直しにより、個人配分と集落（支部）への配分をそれぞれ減額し、交付金の内 10 a 当たり 2,000 円を、担い手の確保・育成、広域対応機械整備、交流活動といった広域活動に充てることとされた。

また、後述する「農地・水・環境保全向上対策」の交付金についても、10 a 当たり 600 円を広域活動に必要な事務に充てることとされた。

ウ 櫛池地区農業振興会の機能強化

また、農業振興会はさらに機能強化を進めている。

その 1 つは拠点となる施設の確保である。従来、役員会や学習会は地区内の

集会所等を借用して実施していたが、事務量が増えてきたこともあり、拠点となる事務所の確保が必要となってきた。このため、平成19年7月に閉鎖された旧JAの支店を借用し、農業振興会の事務所「櫛池会館」を開設することとなった。現在、櫛池会館には、事務局長以下3名の専従職員が常駐し事務処理に当たるとともに、地域住民の憩いの場としても活用されている。

さらに、平成20年度総会において各町内会から推薦を受けた者を役員とすることが決定されたことで、農業振興会では各集落の意見集約が容易となり、集落に対しては情報の周知徹底が図られる体制が整った。

■ むらづくりの特色と優秀性

1. むらづくりの性格

(1) 地域住民自らの発意による広域活動

全国有数の豪雪地帯でかつ、中山間地域という非常に厳しい条件下でありながら、地域住民自らの発意に基づき、関係者間で話し合いを重ねてきた。地域全体の農業振興や定住条件の整備などの観点から集落の範囲を超えた連絡体制を構築し、全集落が一つになった広域的なむらづくり活動を実現している。

(2) 国や県の施策等に対応できる地域づくり

「中山間地域等直接支払制度」や「農地・水・環境保全向上対策」など、国・県の施策や事業を有効に活用し、これら施策等に対応できる地域づくりを積極的に取り組んでいる。

(3) 行政機能の一翼を担う組織としての活動

現在、全国的に市町村合併が進む中で、多くの中山間地域では、行政のきめ細かな支援等が行き届かなくなり、さらなる過疎化が懸念されている地域もある。

農業振興会は、各集落から推薦を受けた者を役員として取り込み、また、独自の拠点施設を保有するなど、実質的に行政の一翼を担う組織として活動している。

2. 農業生産面における特徴

(1) 耕作放棄地の拡大防止

耕作放棄地の拡大防止のため「耕作放棄地解消緊急対策普及活動事業」を活用している。この事業は、耕作放棄地の拡大防止を図り、農地の効率的利用に向けた新規導入品目の選定や担い手の確保・育成、園芸産地の育成等を内容とするものである。農業振興会では「山うど」や「タラの芽」の実証展示ほを設置して



写真2 耕作放棄地でのそば畑

いる。また、「ウルイ」と「さるなし」の実証試験も開始することとしている。

さらに、既存作物である「そば」の作付も増加していることから、ほ場整備済みの農地では耕作放棄はみられず、地域内の耕作放棄地は過去に耕作放棄された 38ha のみで、近年拡大傾向にはない。

これら農業者の努力により地区内の棚田が保全され、櫛池地区は美しい農村景観を維持している。

(2) 継続的営農体制づくり

櫛池地区では、平成 16 年 11 月に「櫛池地区生産組織連絡協議会」を設立し、農業機械のさらなる効率的利用や作業の協力体制が構築された。このような広域化の取組の中で、個々の生産組織が法人化する等の動きも見られる。北野集落では平成 12 年に任意組合「北野生産組合」が設立されたが、これが平成 17 年に農事組合法人となるとともに、平成 19 年には隣接する梨窪集落も加入し組織が強化された。また、東戸野集落では平成 19 年に「(農)TONOファーム」が設立され、新たな担い手として活動を開始した。

これら法人や任意組織は、清里区全域を受益範囲とする(有)グリーンファーム清里からの作業も受託し、互いに協力しながら経営の安定に努めている。

農地の集積状況をみると、中山間地域等直接支払対象農用地の 50% が認定農業者等の担い手に利用集積されている。

(3) 広域化に伴う地域の営農活動の活発化

農業法人の設立等により地域の営農活動が活発化し、米の直接販売の拡大や山菜や山野草といった新規作物の導入など、新たな取組がみられるようになっている。

米については、農業振興会が産地直売用の専用米袋や「清流と棚田の里櫛池米」、「新潟県星のふるさと清里産」等のラベルシールを作成し、後述する「かわさき市民祭り」など都市との交流イベントのほか、都会へ移り住んだ地区出身者の親睦会（「東京清里会」、「関東北野会」等）を通じ、櫛池棚田米等の直接販売の促進を図っている。

(4) 女性の経営参画への意欲の高まり

組織の広域化を図ったことで女性の農業経営や地域活動への参画を促し、女性ならではのアイデアに基づいて農業経営の幅が広がるとともに地域全体に活気が出てきている。

(農)北野生産組合では、女性の構成員が中心となって豆腐、味噌、そばの加工に取り組み、学校給食やイベント等で販売している。

また、女性を中心としたグループ「梨平ポテト会」は、県の地産地消運動に連動して地元の小学校や特別養護老人ホームの給食の食材としてじゃがいもを提供することとなったことを契機に組織化された。現在は山菜の瓶詰めなどの加工品作りにも取り組み、イベント等で販売している。

さらに女性グループ「たんぽぽ」は生活改善グループとして発足した組織で、イベントに積極的に参画するとともに、野菜作りや味噌加工、特産品開発に向けた自己研鑽を進めている。

(5) Iターン就農者の活躍

平成18年の春、宮城県の短大農学科を卒業後Iターン就農した20代の女性Mさん（母親が地区の出身者）は、平成19年（有）「グリーンファーム清里」の職員として任せられた計5haの稲作作業のほか、地元小学生5年生とともに国際援助米の栽培を行った。小学生達は学校田で作った米を文化祭で販売した売上金を輸送費の一部として寄付するとともに、米袋に「お米を食べてがんばって」等とメッセージを書き込み、アフリカのマリ共和国に向けて840kgを発送した。

また、Mさんは同社のJGAP（農業生産工程管理手法）認証取得に係る担当者として、各生産工程の見直しなどを進めるとともに、「かわさき市民祭り」にも率先して参加するなど地域活動にも積極的に関与している。

3. 生活・環境整備面における特徴

(1) 「かわさき市民祭り」への参加

平成9年以来、毎年11月に神奈川県川崎市の「かわさき市民祭り」に参加している。新米、もち、野菜、漬け物等の販売や地区住民（3法人から6名＋事務局から2名が参加。）の都市交流に向けた意識向上、「田植えツアー」の参加者募集などを目的としている。平成19年度は延べ25品目で100万円を超える売上があった。

なお、この祭りへの参加は、上越市と合併する前の旧清里村が実施主体となっていたが、平成17年の合併後は行政に代わり、「清里区中山間地域等直接支払集落協定協議会」、「櫛池地区農業振興会」が引き継いで実施している。

(2) 地域の多面的機能を活かした都市交流

農業振興会は地元の観光会社と連携し、平成13年度秋以降、都市住民等を対象とした年2回の「田植えツアー」と「稲刈り・さつま芋掘りツアー」を実施している。

ツアーの参加者は毎回30名程度と規模は大きくないものの、毎回のように参加するリピーターも多く、また、ツアー



写真3 稲刈りツアー

参加者が「かわさき市民祭り」にボランティアとして参加するなど、地域住民同士をつなぐ太い絆となっている。

また、平成19年に、東京都練馬区の小学校（地区出身者の奥さんが校長）から先生や父兄が民泊に来るなどの取組が広がっている。なお、上越市は隣接する十日町市とともに「越後田舎体験事業」（全国で14地域ある平成20年度「子ども農山漁村交流プロジェクト」先導型受入モデル地域の1つ）を推進しており、今後、櫛池地区も参加する予定である。

（3） 小学校の学校給食と連携した地産地消の取組

（農）北野生産組合及び女性を中心とした「梨平ポテト会」は、地元の清里小学校の学校栄養職員と連携して、給食用にじゃがいも等の旬の食材を提供するとともに、年1回、児童や学校栄養士と給食をともにして、地元食材について理解を深めてもらうための意見交換会を開催している。この結果、清里小学校では、コストがかかっても生産者の顔が見える地元野菜を使用したいと、使用量が年々増加するとともに、給食残飯が出ないという効果にもつながっている。



写真4 小学生との意見交換会

（4） 高齢者のためのデイケア等ボランティア活動

「梨平ポテト会」の会員は、ふれあいデイホームを開所し、地区内の高齢者のためのデイケア等ボランティア活動にも取り組むなど、新たなコミュニティ機能の付与についても期待されている。

（5） 老人会、子ども会等とともに景観保全活動を実施

平成12年度以降、中山間地域等直接支払交付金を活用し、農業振興会の各支部毎に集落の老人会や子ども会、非農家と連携し、「花いっぱい運動」（主要道路沿線等への景観作物の作付）や空き缶拾い等の活動を継続して実施している。

（6） 「農地・水・環境保全向上対策」の活用

平成19年度から本対策が実施されることが明らかになった際、農業振興会は、厳しい条件下にある中山間地域において農業の維持を図るため本対策を実施することが必要と考えた。それは、交付金を試算すると5年間にわたり毎年900万円を超える額が交付されることに加え、以下をメリットと考えたためである。

- ・支出の工夫により集落維持費が縮小され農家負担が軽減されること
- ・中山間地域等直接支払の活動費から本対策の対象となる事業が除かれること

・農道水路の維持管理面で、比較的規模の大きい修繕も可能になり得ること
しかしながら地域内には、本対策の実施にあたり活動計画の作成や実際の共同活動の面で人的負担が大きいこと、役員の選任や農業経営が小規模であるため不安があるといった声も上がってきていた。

そこで農業振興会では、すべての支部が事業対象となるよう取り組むこととし、活動は支部（集落毎）の取組を基本としつつ、単独では事業実施できない支部については広域の活動組織として取り組むこととした。

また、各支部で行う事務作業は支部毎の活動計画、資金計画、図面等の作成と、共同活動の作業日報と実施状況写真の整理、保管に限定されることとなり、その他の事務（規約、活動計画の作成、諸手続等）は農業振興会で行うこととした。

この結果、平成19年度から地区の全集落を対象とする4活動組織（広域1：8集落、単一集落3、協定範囲面積126ha）で、農道・畦畔の機械除草など環境美化に取り組むこととした。中山間地域等直接支払制度で広域集落協定を締結していたこともあり、「農地・水・環境保全向上対策」の取組もスムーズに導入することができた。

(7) 「稲文字イベント」の実施

平成14年以降、地区内の棚田集落では「棚田の稲文字研究会」が中心となって「稲文字イベント」を実施している。これは、平成13年度に「新潟県一村一価値提案大賞」を受賞したことをきっかけに研究会を設置し「米はいのち」の稲文字を作成したのが始まりである。

その後、「棚田の稲文字祭り」として地域を挙げた取組となり、平成19年度には結婚を控えたカップルを募集し、若いカップルの名前をデザインした「結農カップル田」を来場者150名とともに完成させた（20年度はNHK大河ドラマ「天地人」をモチーフに作成）。

また、秋の刈取り時には、「田んぼの中心で〇〇を叫ぶコンテスト」も行い、祭りを盛り上げている。

(8) 「星が舞い降りた地」清里での観光と結びついた取組

地域内で最も標高の高いところには龍神伝説で有名な「坊ヶ池」という湧水湖がある。その湖畔にある宿泊施設「山荘京ヶ岳」において年6回実施している「そばの日イベント」で、農業振興会の構成員が地元産のそばを提供している。さらに、5月の連休には「山菜まつり」を開催し山菜の即売等を行っている。

また、山荘の近くには全国でも有数の大きさである「櫛池の隕石」（重さ4.42kg、長径18cm、新潟県指定文化財。）を展示するとともに県内最大級の天体望遠鏡がある「星のふるさと館」があり、各種交流イベントの参加者に紹介するなど地域興しにも貢献している。

(9) 「なりわいの匠」の取組

新潟県では、地域の豊かな自然や棚田等を活かしたグリーン・ツーリズムの一層の推進を図るため、伝統的な技能や技術、生活の知恵などを有し都市農村交流の指導が行える者を認定する「なりわいの匠」認定事業を行っている。現在、農業振興会では9名が認定されており、今後、体験インストラクターとして期待されている。